Weyrauch, Walter

Der anteil des kaisers an der reichsgesetzgebung

Greifswald

1916

97-84204-18

MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

Weyrauch, Walter, 1889-
Der anteil des kaisers an der reichsgesetzgebung.
Greifswald, Abel, 1916.
46 p. $22\frac{1}{2}$ cm.

Thesis, Greifswald.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 12:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 10-1-97 INITIALS: PB

TRACKING # : 28282

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Der Anteil des Kaisers an der Reichsgesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Walter Weyrauch

Referendar und Leutnant d. Res.



Greifswald 1916. Druck von Julius Abel.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Literatur.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 4, 7. Aufl.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs, Kommentar, Berlin 1913.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901.

Binding, In der Kritischen Vierteljahrsschrift, Neue Folge 11.

Fürst Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2, Stuttgart 1911.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 8.

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1910.

Dernburg, Pandekten, Bd. 1, Berlin 1902.

Englisch, Breslauer Diss. 1912. Die Publikation der Gesetze und Verordnungen im Deutschen Reich und in Preußen.

Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, Breslau 1898.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipzig (Leipz. Dekanatsprogramm 1885).

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 14.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. 1883.

Gierke, Das Staatsrecht des Dentschen Reichs von Laband, in Grünhuts Ztschr., Bd. 6.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 11.

Gutfeld, Die legislative Stellung des deutschen Kaisers. Seine Rechte und Pflichten beim Erlaß von Reichsgesetzen, Erlang. Diss. 1897.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht, 2. Teil 1. Heft, Leipzig 1880.

Hertramph, Die Stellung des deutschen Kaisers zur Reichsgesetzgebung, Bresl. Diss. 1905.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Berlin 1867.

v. Jeetze, Das Erfordernis der Gesetzessanktion nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten. Bresl. Diss. 1911.
Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.
Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers. Archiv für öffentliches Recht, Bd. 5.
Korsch, Die Rechte des Kaisers bei der Gesetzgebung nach der Reichsverfassung, verglichen mit dem Staatsrecht des alten deutschen Reichs, Greifsw. Diss. 1915.
Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, Bd. 1, Tübingen 1912 in „Das öffentliche Recht der Gegenwart".
Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reichs, Bd. 2, Tübingen 1911.
Laband, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 1, Tübingen 1907.
v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, bearb. v. Anschütz, Leipzig 1905.
Meyer, Georg, Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, Jena 1889.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.
Pröbst, in Hirths Annalen, 1882. Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten.
v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 1, Leipzig 1876, Bd. 2, Leipzig 1877.
Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze in Hirths Annalen, 1900.
v. Ruville, Das Deusche Reich ein monarchischer Einheitsstaat, Berlin 1894.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Leipzig 1886.
Schulze, Das preußische Staatsrecht, Bd. 2, 1890.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i B. und Leipzig 1897.
v. Seydel, in von Holtzendorffs Jahrbüchern, 3. Jg., Leipzig 1879.
Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, Berlin und Leipzig 1886.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 1, Berlin 1895.

Einteilung.

Einleitung.

Entstehung eines Reichsgesetzes.

Das erste Erfordernis für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes ist die Initiative oder der Gesetzesvorschlag; er kann vom Bundesrate (Art. 7 Z. 1 der Reichsverfassung) oder vom Reichstage (Art. 23 der Reichsverfassung) ausgehen. Dem Gesetzesvorschlage schließt sich die Feststellung des Gesetzesinhalts an. Wenn eine der beiden Körperschaften einen Gesetzesvorschlag beschlossen hat, so ist er zur Beschlußfassung der anderen Körperschaft zu übermitteln. Der Vorschlag wird, falls er vom Bundesrate ausgeht, nach der Vorschrift des Art. 16 der Reichsverfassung, als Vorlage nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht. Dieser ist verpflichtet, über die Gesetzesvorlage des Bundesrates einen materiellen Beschluß zu fassen, d. h. er muß sie annehmen oder, falls er sie nicht annimmt, ganz oder teilweise ablehnen bezw. ändern; er darf aber nicht über sie zur Tagesordnung übergehen (revid. Geschäftsord. des Reichstages, § 53 Abs. 4). Der Beschluß des Reichstages geht, wenn er an der Vorlage des Bundesrats eine Änderung vorgenommen hat, zur nochmaligen Beschlußfassung an den Bundesrat zurück. Dasselbe hat aber auch zu erfolgen, wenn der Reichstag die Vorlage des Bundesrats unverändert angenommen hat (Art. 7, 1 der Reichsverfassung). Die Übermittlung eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzesvorschlags, sowie die Übermittlung der soeben besprochenen Beschlüsse des Reichstags über einen Gesetzesvorschlag, der vom Bundesrate

ausgegangen ist, erfolgt dadurch, daß er vom Präsidenten des Reichstages dem Reichskanzler übersandt wird (revid. Geschäftsordn. des Reichstags, § 69). Der Reichskanzler legt den Beschluß dem Bundesrate in der nächsten Sitzung vor (revid. Geschäftsordn. des Bundesrats, § 8).

Sodann erfolgt die Sanktion des Reichsgesetzes, d. h. die Erteilung des Gesetzesbefehls.

An sie schließt sich die Ausfertigung und Verkündung des Reichsgesetzes an; sie stehen (Art. 17 d. Reichsverfassung) dem Kaiser zu.

In der Literatur bestehen vielfach Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des Begriffes: Gesetz, sodann noch hinsichtlich des Entstehungsganges eines Reichsgesetzes. Soweit es erforderlich ist, werden in den zu behandelnden Abschnitten die Meinungsverschiedenheiten besprochen werden.

A. Der Kaiser und die Initiative.

Unbestritten steht das Recht der Initiative dem Bundesrat und dem Reichstage zu. Es fragt sich nun, ob der Kaiser ein dem des Bundesrats oder des Reichstages analoges Recht hat.

Die Reichsverfassung gibt über ein solches Recht des Kaisers keinen Aufschluß; sie erwähnt davon nichts. Ihm steht also nach der Verfassung ein solches Recht nicht zu.

Die in der Literatur herrschende Ansicht verneint denn auch, m. E. mit Recht, ein verfassungsgemäßes Recht des Kaisers zur Initiative sowohl dem Reichstage als auch dem Bundesrate gegenüber [1]). Allerdings hat sich in der Praxis eine Initiative des

1) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 2, Tübingen 1911 S. 27; Seydel v., Komm. zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, Freiburg i. B. und Leipzig, 1897 zu Art. 7 II;

Kaisers dem Bundesrate gegenüber herausgebildet. Zu vergl. Meyer (Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, Jena 1889, S. 93). Hänel (Studien zum Deutschen Staatsrecht, 2. Teil, 1. Heft, Leipzig 1880, S. 42) erblickt sie in der Formel, unter der Gesetzesvorschläge vom Reichskanzler eingebracht werden. Die Formel lautet: „Im Auftrage Seiner Majestät des Kaisers" oder „Im Namen des Kaisers" [2]). Frormann (Arch. f. öffentl. Recht, Bd. 14, S. 82) geht aber m. E. zu weit, wenn er die Ansicht vertritt, daß sich in langdauernder Übung ein Gewohnheitsrecht gebildet habe, kraft dessen der Kaiser als solcher die Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrate hat. Ihm schließt sich Bornhak (Arch. für öffentl. Recht, Bd. 8, S. 457) an. Wenn tatsächlich die kaiserliche Initiative, bezw. die Initiative des Reichskanzlers als des obersten Reichsbeamten, im Bundesrate ausgeübt wird, so darf man m. E. doch noch nicht davon sprechen, daß sich ein Gewohnheitsrecht herausgebildet hätte. Graßmann (Arch. f. öffentliches Recht, Bd. 11, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, S. 340 bis 342) beweist in treffender Weise, daß ein Gewohnheitsrecht lediglich auf Grund einer Übung nicht angenommen werden dürfe, und stützt sich hierbei auf mehrere Aussprüche Bismarcks [3]). Ebensowenig kann man von einem kaiserlichen Initiativrecht sprechen. Nicht beistimmen kann ich der Ansicht von Meyer

Graßmann, Arch. f. öffentl. Recht Bd. 11 S. 338; Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs, Komm. Berlin 1913, Art. 5 Anm. 1 und Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901 S. 178; G. Meyer, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts, bearb. v. Anschütz, Leipzig 1905 § 163 S. 584; Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1910 S. 171.

2) Zustimmend auch Meyer § 163 S. 584; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers, Berlin 1895 S. 150.

3) Dagegen auch Seydel zu Art. 7 Abs. 6.

(Anteil S. 94), daß in der Entwicklung eines kaiserlichen Antragsrechts eine Abweichung von den prinzipiellen Grundlagen der Reichsverfassung nicht zu erblicken sei. Die tatsächliche Ausübung einer solchen Befugnis bedeutet nicht, daß ein solches Recht schon begründet ist. Trotz seiner stillschweigenden Zustimmung bei Einbringung der kaiserlichen Vorlage könnte der Bundesrat, wenn er wollte, die Zulässigkeit solcher Anträge jederzeit verneinen.

Die Schaffung eines solchen Rechtes müßte, da die Verfassung ein Initiativrecht des Kaisers nicht kennt, auf verfassungsmäßigem Wege erfolgen: und zwar wäre in ihr eine Verfassungsänderung zu erblicken.

Aus dem gleichen Grunde kann ich auch mit L a b a n d (Jb. d. öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen 1907, Bd. 1, S. 16) nicht übereinstimmen. Auch L a b a n d spricht hier von einem Recht zur Initiative, das sich daraus entwickelt habe, daß zahlreiche Vorlagen, die in den Reichsämtern entstanden sind, vom Reichskanzler als Präsidialanträge eingebracht werden, um sie von den rein preußischen zu unterscheiden. Wenn sich auch in der Praxis ein solcher Gebrauch herausgebildet hat, so könnte doch, wie soeben erwähnt, ein solches Recht nur im Wege der Gesetzgebung gebildet werden. L a b a n d setzt sich durch seine hier entwickelte Ansicht in Widerspruch zu seiner Lehre in seinem Staatsrecht (Bd. 2, S. 27). Hier verneint er ein jedes Initiativrecht des Kaisers. In demselben Staatsrecht, S. 24 Anm. 3, spricht L a b a n d auch nur von einer t a t s ä c h l i c h e n Ausübung des Initiativrechtes durch den Kaiser.

M. E. erscheint es aber — schon aus Zweckmäßigkeitsgründen — sehr wünschenswert, dem Kaiser ein solches Recht zu schaffen, damit ihm für alle Zukunft die tatsächliche Ausübung

der Initiative verfassungsrechtlich gesichert würde, schon mit Rücksicht darauf, daß die meisten Vorarbeiten der Gesetzentwürfe in den Reichsämtern entstehen (K o r s c h, Greifswalder Diss. S. 28). Eine größere Selbständigkeit, eine weniger große Abhängigkeit der Reichsbehörden von den Staatsministerien wäre hier wünschenswert. —

In seiner Eigenschaft als König von Preußen und hierdurch als Mitglied des Bundesrats, ist der Kaiser allerdings in der Lage, Anträge im Bundesrate zu stellen; nach M e y e r (Anteil S. 94) würde, wenn man Bedenken gegen die kaiserliche Initiative hätte, nichts anderes übrig bleiben, als auch Gesetzentwürfe, die in den Reichsämtern ausgearbeitet wären, und hinsichtlich derer gerade die tatsächliche Initiative des Kaisers besteht, in der Form preußischer Anträge an den Bundesrat zu bringen. Hierbei ist aber nicht zu übersehen, daß dieses Initiativrecht das Recht des Königs von Preußen ist und nicht das Recht des Kaisers. Allerdings würde es in diesem Falle praktisch vollkommen gleichgültig sein, ob eine Vorlage vom Kaiser oder vom König von Preußen genehmigt wird. Zu weit geht aber A r n d t (Staatsrecht S. 178), wenn er bezüglich dieser Frage sagt, daß „Kaiser" nur die Bezeichnung sei, unter welcher Preußen seine Präsidialanträge ausübt; wir haben ja ausgeführt, daß der Kaiser als solcher tatsächlich die Initiative ausübt, als solcher selbständig auftritt; aus diesem Grunde scheint mir die Ansicht A r n d t s nicht angängig. Ähnlich auch v. R ö n n e (Reichsstaatsrecht, Bd. 1, S. 228 und Bd. 2, S. 14) und S e y d e l (Komm. zu Art. 7, Abs. 6, S. 145) der ausführt: „Es ist ganz einerlei, ob ein Antrag im Namen des Kaisers oder als Präsidialantrag oder als preußischer Antrag eingebracht wird. Immer ist es der Träger der preußischen Staatsgewalt, der ihn einbringt". Auch L a b a n d (Öffentliches

Recht der Gegenwart, 1907, S. 16) vermag sich nicht auf den Standpunkt zu stellen, daß alle Präsidialanträge preußische Anträge seien; wenn sie es auch nach dem Verfassungsrechte seien, so seien sie es nicht in Wirklichkeit, sonst wäre der Reichskanzler in der Tat nur der Kommissar des preußischen Ministeriums und in dem letzteren läge der Schwerpunkt der Reichsregierung. Laband fährt fort: „Da alle anderen Bundesstaaten aber dieselben Rechte wie Preußen haben, so würde auch ihnen das Recht der Initiative zustehen und ihnen folglich auch die entsprechende Pflicht, davon Gebrauch zu machen, obliegen und es gäbe daher überhaupt keine einheitliche und zielbewußte Reichsregierung, sondern höchstens eine auf gewisse Angelegenheiten beschränkte Reichsverwaltung." Diesen Ausführungen Labands ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings mit der Einschränkung, daß nach der Reichsverfassung jedes Bundesglied das Recht der Initiative hat; und es könnte — da das Recht zur kaiserlichen Initiative noch nicht besteht — wie oben ausgeführt ist, sehr wohl die Möglichkeit eintreten, daß, wenn man Bedenken gegen die kaiserliche Initiative hätte, nichts anderes übrig bliebe, als Gesetzentwürfe, die in Reichsämtern entstanden sind, als preußische Anträge einzubringen.

Nach dem oben Ausgeführten hat mithin der Kaiser grundsätzlich kein Initiativrecht dem Bundesrate gegenüber. Es bestehen aber hinsichtlich einzelner Gebiete Ausnahmen, bei denen das ausschließliche Initiativrecht schon jetzt dem Kaiser zusteht. Zunächst ist das Gebiet der sogenannten Vertragsgesetze hervorzuheben. Vertragsgesetze sind solche Gesetze, die „als notwendige Folgen eines völkerrechtlichen Vertrages des Deutschen Reiches mit einer auswärtigen Macht ergehen, um diesem Vertrage staatsrechtlich Bedeutung zu verschaffen." (Hertramph, Breslauer Diss. S. 18.) Da nur der Kaiser durch seine Beamten Verhandlungen über Staatsverträge führen lassen kann (Art. 11 d. Reichsverfassung), so kann es naturgemäß nur der Kaiser sein, der die Initiative zu solchen Vertragsgesetzen dem Bundesrate gegenüber hat, „deren Zweck es ist, den Inhalt der zunächst nur völkerrechtlich verbindlichen Verträge erforderlichenfalls auch für die Angehörigen des Reichs verbindlich zu machen." (Hertramph, S. 18.)

Auch hinsichtlich des Haushaltsetatsgesetzes (zu vergleichen auch Fischer, a. a. O. S. 151 und Meyer, Anteil, S. 93) steht die Initiative dem Kaiser zu. Nach Art. 69 Satz 2 der Reichsverfassung wird der Reichshaushaltsetat durch ein Gesetz festgestellt. Der Etat enthält allerdings keine Rechtssätze, ist mithin kein Gesetz im materiellen Sinne.

Nach dem oben Ausgeführten kommen wir zu dem Schluß, daß dem Kaiser ein Initiativrecht im Bundesrate grundsätzlich nicht zusteht.

Tatsächlich wird allerdings die Initiative von Seiten des Kaisers ausgeübt, und zwar in der Hauptsache bezüglich jener Vorlagen, die in den Reichsämtern entstanden sind. Bundesrat und Reichstag haben die Ausübung der Initiative bisher nicht beanstandet. Es ist aber zu wünschen, daß dem Kaiser das Recht zur Initiative im Bundesrat ausdrücklich durch Verfassungsänderung zugesprochen würde.

Es folgt nun die Untersuchung der Frage, ob dem Kaiser ein Initiativrecht dem Reichstage gegenüber zusteht. Nach Art. 16 der Reichsverfassung werden die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht. Danach ist also die Einbringung der Gesetzesvorlage im Reichstage ein selbständiges

Recht des Kaisers: das bedeuten die Worte in Art. 16 der Reichsverfassung: „Im Namen des Kaisers“. Er ist es also, dem die Initiative dem Reichstage gegenüber zusteht, allerdings mit einer gewichtigen Einschränkung: die Vorlagen dürfen vom Kaiser nur nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats eingebracht werden [4]). Dem Kaiser steht mithin nur ein formelles Initiativrecht zu, materiell bleibt es somit bei dem Bundesrat allein. Die Vergleichung des Satzes 2 mit Satz 1 des Art. 16 der Reichsverfassung spricht ebenfalls dafür, daß eine materielle Initiative dem Kaiser nicht zusteht. Während der erste Satz des Art. 16 eine formelle Initiative des Kaisers begründet, bestimmt der zweite Satz, daß die beim Reichstage eingebrachten Vorlagen nur durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besondere vom Bundesrate zu ernennende Kommissarien vertreten werden. Ich schließe mich der Ansicht von Hänel (Studien S. 47) an, daß an sich durch die Schärfe des Wortlauts sogar jede Vertretung durch kaiserliche Beamte, insbesondere durch den Reichskanzler und seine Vertreter, ausgeschlossen ist oder mindestens rechtlich irrelevant erscheint. Will man also „Sinn und Zusammenhang“ zwischen dem 1. und 2. Satz des genannten Artikels finden, so kann dies nur durch die Annahme geschehen, „daß trotz der formellen Initiative des Kaisers der materielle Inhalt der Gesetzesvorlage nicht von seiner Entscheidung, sondern von der des Bundesrats abhängt und eben deshalb nicht zu seiner Vertretung, sondern zu der des Bundesrats steht.“

Tatsächlich wird man deshalb von einer materiellen Initiative des Kaisers hier nicht sprechen dürfen. Insbesondere also

---

4) Zustimmend Hänel, Studien S. 45; Frormann a. a. O., S. 83; Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipzig, Leipz. Dekanatsprogramm 1885, S. 24.

ist dem Kaiser auch das Recht abzusprechen, aus materiell-politischen Gründen die Einbringung einer Gesetzesvorlage zu verweigern.

In der Praxis werden allerdings die Vorlagen vom Reichskanzler und seinen Vertretern — in ihrer Eigenschaft als kaiserliche Beamte — vertreten; hierbei sind sie nicht etwa preußische Bevollmächtigte oder Kommissare des Bundesrats. Aber auch diese in der Praxis entstandene Gepflogenheit hat nur formelle Bedeutung, denn die Vertretung hat nach Art. 16 S. 1 der Reichsverfassung nur im Sinne der Beschlüsse des Bundesrats zu erfolgen (Frormann a. a. O. S. 84).

Wir haben weiter oben ausgeführt, daß dem Kaiser ein formelles Initiativrecht dem Reichstage gegenüber zusteht. Diesem Recht entspricht aber andererseits die verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers, die Vorlagen an den Reichstag nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates zu bringen: er darf weder die Einbringung ganz unterlassen, noch sie unnötig verzögern (Laband II S. 27). Auf Grund des Art. 16 der Reichsverfassung, d. h. auf Grund seines formellen Initiativrechts, erwächst dem Kaiser aber auch, bevor er durch den Reichskanzler die Vorlagen im Reichstage vertreten läßt, das Recht und die Verpflichtung, die Beschlüsse des Bundesrats in formeller Hinsicht einer genauen Prüfung zu unterziehen; d. h. der Kaiser hat das Recht, zu prüfen, ob die Gesetzesvorlagen verfassungsgemäß zu Stande gekommen sind, ob sie in formell-gültiger Weise zu Stande gekommen sind. Denn die Vorlagen werden in seinem eigenen Namen beim Reichstag eingebracht, mithin unter seiner Verantwortlichkeit (Hänel, Studien S. 46; zu vergleichen auch Laband II S. 27, N. 1 und Kolbow, Das Veto des Deutschen Kaisers, Arch. f. öffentl. Recht, Bd. 5, S. 109). Der Kaiser hat aber auch

die Pflicht, die Vorlagen einer Prüfung hinsichtlich ihres verfassungsmäßigen Zustandekommens zu unterziehen, weil er nur bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen in jedem einzelnen Falle seine verfassungsmäßige Kompetenz ausüben darf (Hänel, Studien S. 46, und Gutfeld, Erlanger Diss., S. 24).

Selbstverständlich hat der Kaiser, wenn bei dem Zustandekommen des Gesetzes gegen die Bestimmungen der Reichsverfassung verstoßen worden ist, das Recht, sich zu weigern, solche Vorlagen bei dem Reichstag einbringen zu lassen. Dies Verweigerungsrecht kann zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesrat und dem Kaiser führen, da einerseits der Kaiser auf dem Standpunkt stehen kann, daß das Gesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen ist, während der Bundesrat auf dem entgegengesetzten Standpunkt steht. In einem solchen Falle „fehlt jeder zureichende Grund, welcher die Entscheidung des Kaisers der maßgebenden und damit höheren Entscheidung des Bundesrates unterwürfe" (Hänel, Studien S. 46): der Kaiser ist dem Bundesrate nicht untergeordnet. Hieraus ergibtr sich z. B. der Satz, daß der Kaiser nicht verpflichtet ist, eine Vorlage, die nur mit einfacher Majorität zustande gekommen ist und die seiner Meinung nach eine Verfassungsänderung enthält, dem Reichstage vorzulegen, auch wenn der Bundesrat von der entgegengesetzten Anschauung ausgeht.

Der Reichskanzler ist bei Einbringung und Vertretung der Vorlage, wie es auch nach dem Ausgeführten in der Praxis gehandhabt wird, kaiserlicher Beamter, nicht etwa Bundesratsmitglied oder Kommissar des Bundesrats. Als solcher wird er in jedem Falle bei Einbringung einer Vorlage einer kaiserlichen Ermächtigung bedürfen — wenn dies auch nicht ausdrücklich in der

Reichsverfassung steht, so deutet doch die ausdrückliche Hervorhebung, daß die Vorlagen im Namen des Kaisers gemacht werden sollen, darauf hin (Laband Bd. 2, S. 26). Der Reichskanzler ist verantwortlich dafür, daß die Vorlagen verfassungsgemäß zustande gekommen sind. Dies ergibt sich daraus, daß der Kaiser das formelle Prüfungsrecht hinsichtlich der Bundesratsvorlagen hat.

Nicht aber hat der Reichskanzler den materiellen Inhalt der Vorlagen zu vertreten. Seine Gegenzeichnung erstreckt sich nicht auf den Inhalt der Vorlage. Denn wie wir gesehen haben, hat der Kaiser keinerlei Einwirkung auf die materielle Gestaltung des Gesetzes. Der Reichskanzler kann sich deshalb z. B. nicht weigern, einen rechtsgültig zustande gekommenen Beschluß des Bundesrats einzubringen, weil er sachliche Bedenken gegen ihn hat (Hänel, Studien S. 48). Mit vollem Recht sagt zu diesem Punkte Laband (Bd. 2, S. 27, Anm. 1): „. . . die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich nur darauf, daß der Beschluß vom Bundesrat verfassungs- und geschäftsordnungsmäßig gefaßt worden ist, und daß die Vorlage so, wie sie der Bundesrat beschlossen hat, an den Reichstag gelangt, aber nicht auf den Inhalt derselben. Eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für einen von seinem Willen unabhängigen Vorgang hat keinen Sinn; durch den Beschluß des Bundesrats wird der Reichskanzler vielmehr von der Verantwortlichkeit für den Inhalt des Gesetzentwurfs entlastet." Wollte man denn auch den Reichskanzler materiell verantwortlich machen, so stände ihm ein Veto zu. Von diesem weiß aber die Reichsverfassung nichts.

Trotzdem sind in der Praxis zwei Fälle vorgekommen, die in Widerspruch mit den oben vertretenen Grundsätzen stehen.

Am 3. April 1880 hatte der Bundesrat beschlossen — in Abänderung der kaiserlichen Vorlage über die Erhebung von Reichsstempelabgaben, daß Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen steuerfrei bleiben sollten. Der Reichskanzler forderte daraufhin seine Entlassung, „weil er einen gegen Preußen, Bayern und Sachsen gefaßten Majoritätsbeschluß weder vertreten noch in seiner Stellung als Reichskanzler von dem Benefizium Gebrauch machen könne, welches Art. 9 der Reichsverfassung der Minorität gewährt." Das Abschiedsgesuch des Reichskanzlers wurde abgelehnt. Die Meinungsverschiedenheit wurde dadurch beigelegt, daß der Bundesrat seinen Beschluß insoweit änderte, als es der Reichskanzler wünschte.

Der zweite Fall ist folgender: Am 26. Februar 1880 hatte der Bundesrat einen preußischen Entwurf über die Anzeige der in Fabriken und ähnlichen Betrieben vorkommenden Unfälle angenommen. Der Reichskanzler erhob seinerseits Bedenken, den Entwurf dem Reichstage vorzulegen. Auch in diesem Falle bestand der Bundesrat nicht darauf, daß sein Beschluß dem Reichstage vorgelegt würde.

Die beiden hier angeführten Fälle sind bei unserer Betrachtung nicht zu berücksichtigen, da sie, wie oben ausgeführt ist, „zu einem Austrag nicht geführt, vielmehr die Beteiligten sich bei dem Verfahren der Reichsregierung beruhigt haben." (Gutfeld, Erlanger Diss. S. 25).

Auf Grund unserer Ausführungen kommen wir zu dem Schluß, daß dem Kaiser dem Reichstage gegenüber wohl ein formelles Initiativrecht und das aus ihm hervorgehende formelle Prüfungsrecht zusteht, daß aber eine materielle Prüfung und Initiative außerhalb seines Machtbereiches liegen.

Jedwede Form eines Initiativrechts gegenüber dem Reichstag streiten u. a. ab Seydel (in v. Holtzendorffs Jahrbüchern, 3. Jg., S. 285: „der letztere (gemeint ist der Kaiser) vermittelt nur die Übersendung"), Meyer (a. a. O. § 163, S. 584, Anm. 12), Anschütz (Deutsches Staatsrecht in Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 4, 7. Aufl., S. 158), Schulze (Lb. d. Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Leipzig 1886, S. 116), von Rönne (Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 1, Leipzig 1876, S. 213) und Laband (Bd. 2, S. 27). Letzterer gibt aber Fricker (a. a. O. S. 24, N. 1) zu, daß der Form nach die Vorlagen kaiserliche Vorlagen seien (a. a. O. Anm. 2).

B. Der Kaiser und die Feststellung des Gesetzesinhalts.

Dem Kaiser als solchem steht nach der Reichsverfassung kein Recht zu, an der Feststellung des Gesetzesinhalts mitzuwirken. Vielmehr ist dies nach Art. 5 der Reichsverfassung und 7, Abs. 1 der Reichsverfassung ein ausschließliches Recht des Bundesrats und des Reichstages. Streng zu scheiden hiervon ist das Recht des Königs von Preußen. Als König von Preußen hat der Kaiser nach Art. 6 der Reichsverfassung allerdings 17 Stimmen im Bundesrat. Insoweit hat der Kaiser eine Mitwirkung an der Inhaltsfeststellung. Aber zu beachten ist eben hierbei, daß diese Stimmen nicht die Stimmen des Kaisers sind (Dambitsch a. a. O. S. 172). Auch aus dem Art. 16 kann man nicht auf ein dahingehendes Recht des Kaisers schließen. Gerade aus dem Grunde, weil der Kaiser einerseits nur ein formelles Initiativ- und Prüfungsrecht besitzt, andererseits aber kein materielles Prüfungsrecht hat, folgt, daß er an der Feststellung des Inhalts auf

Grund dieses Artikels nicht beteiligt ist (zu vergleichen Korsch, Greifsw. Diss. S. 36).

Eine indirekte Mitwirkung an der Feststellung des Gesetzesinhalts wird man dem Kaiser (so Hertramph, Bresl. Diss. S. 20 und Korsch a. a. O. S. 35) insoweit zusprechen können, als er nach dem Art. 12 der Reichsverfassung das Recht der Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrats und des Reichstages besitzt, und daß nach Art. 24 der Reichsverfassung ein Beschluß des Bundesrats über die Auflösung des Reichstages, um gültig zu werden, der Zustimmung des Kaisers bedarf. Aber die aufgezählten Rechte sind Ehrenrechte des Kaisers, und tatsächlich wird der Kaiser wohl nur selten davon Gebrauch machen, um einen Einfluß auf die Feststellung des Inhalts zu gewinnen (zu vergl. Hertramph a. a. O.).

Verfassungsgemäß besitzt der Kaiser, wie oben erwähnt, also kein direktes Einwirkungsrecht auf die Feststellung des Gesetzestextes.

C. Der Kaiser und die Sanktion.

Das nächste Stadium im Gesetzgebungsprozeß ist die Sanktion. Bezüglich der Sanktion ist die Lehre Labands grundlegend. Bevor ich auf die Stellung des Kaisers zur Sanktion = Gesetzesbefehl näher eingehe, ist die Untersuchung notwendig, was denn eigentlich die Sanktion ist, welche Stelle sie innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens einnimmt, und ob man überhaupt von einer Sanktion der Reichsgesetze sprechen darf, da in der Reichsverfassung nichts darauf hinzudeuten scheint. Gleich vorweg nehmen möchte ich, daß die Ausführungen im großen und ganzen Labands Ansichten folgen werden.

Laband unterscheidet (Bd. 2, S. 4) in jedem Gesetze zwei Bestandteile: den Gesetzesinhalt und den Gesetzesbefehl oder die Sanktion. Zur Begründung dieser Unterscheidung führt Laband etwa folgendes aus: Das Gesetz ordnet eine Rechtsregel an, demnach ist die Fassung eines Rechtssatzes im Gesetze an sich nicht genügend: der Rechtssatz muß auch „für verpflichtend“ erklärt werden. Der Wille, der im Gesetze zu Tage tritt, ist immer ein Befehl. Der Inhalt dieses Befehls ist, daß der Inhalt des Gesetzes befolgt werden soll. „Jedes Gesetz besteht demnach aus zwei verschiedenen, auch äußerlich von einander getrennten Teilen.“ (Laband Bd. 2, S. 29). Hierbei ist der Gesetzesinhalt die Fassung des Rechtssatzes. Wenn der Wortlaut gefunden ist, so ist das Gesetz aber noch nicht fertig. Vielmehr fehlt noch dem Wortlaut, um ihn als Gesetz bezeichnen zu können, die Erteilung des Befehls, die Ausstattung des Gesetzesinhalts mit verbindlicher Kraft, d. i. die Sanktion (zu vergl. v. Jeetze, Bresl. Diss. 1911, S. 7). Der Gesetzbefehl oder die Sanktion des Gesetzes ist stets eine „Tat des Staates, denn sie ist eine Äußerung der Staatsgewalt“ [5]), während der Gesetzgeber nicht notwendigerweise selbst den Inhalt des Gesetzes zu schaffen braucht. Streng geschieden muß also werden der Gesetzesinhalt, an dem nicht der Träger der Staatsgewalt beteiligt zu sein braucht, von dem Gesetzesbefehl, der nur von dem Träger der Staatsgewalt ausgehen kann. Die Sanktion ist es, die das Gesetz zur Vollendung bringt, „sie ist der höchste und eigentliche Akt der Rechtssetzung“. (Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Bd. 1, Berlin 1895, S. 412). Außer Zorn schließen sich Laband an: Gareis (Allg. Staatsrecht in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts, 1883, S. 60); Seligman (Der Begriff des

5) Laband Bd. 2 S. 4.

Gesetzes in materiellem und formellem Sinne. Berlin und Leipzig 1876, S. 131 ff.); Pröbst (in Hirths Annalen 1882, S. 287); Fleischmann (Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, Breslau 1898, S. 34); auch Arndt (Verf. d. Dtsch. Reiches, S. 94). Alles, was nach der Sanktion kommt, ist „notwendige Rechtsfolge der Sanktion, unabwendbar durch diese bereits verursacht" (Laband, Bd. 2, S. 30). Hiergegen erhebt Fricker (a. a. O. S. 18) Einspruch: der Gesetzesgebungswille sei durch die Sanktion noch nicht vollendet. Der Gedanke, als ob der Sanktionsakt eine Verpflichtung zur Verkündigung in sich schlösse, müsse ferngehalten werden. Fricker schließt sich (S. 16) Schulze (Preuß. Staatsr., Bd. 2, S. 222) an: „Ein Gesetz ist nicht etwa durch die Sanktion fertig und wird dann erst publiziert, sondern durch die Publikation wird es erst fertig und dadurch Gesetz." In seiner Erwiderung gibt Laband (S. 30, Anm. 1) zu, daß der Gesetzgebungsvorgang erst durch die Publikation beendet werde; an sich erzeuge auch nicht das sanktionierte Gesetz die Verpflichtung zu seiner Verkündigung; aber an die Tatsache, daß ein Gesetz sanktioniert worden sei, knüpfe das Verfassungsrecht für ein bestimmtes, dazu berufenes Organ des Staates die Verpflichtung, dieses Gesetz zu verkündigen. Als ein diesem Vorgange entsprechendes Beispiel führt Laband die Behandlung eines gerichtlichen Urteils an: zur Perfektion desselben gehöre die Verkündigung; solange es nicht verkündet sei, habe es keine Wirkung für die Parteien. Die Verkündigung des Urteils sei aber kein freier Willensakt des Vorsitzenden, das beschlossene Urteil müsse verkündet werden. Die Fällung des Urteils habe an sich zwar keine Urteilskraft, aber nach Rechtsgrundsätzen ziehe sie als der maßgebende Akt die ihr nachfolgenden Stadien nach sich.

Jellinek (Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 319) erkennt zwar an, daß zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl zu unterscheiden ist; nach ihm ist aber die Sanktion nur ein innerer Vorgang in der Souveränspersönlichkeit, „sie ist Wollen des Gesetzesinhalts und Entschluß, denselben anzubefehlen." Sie ist aber nicht Ausstattung eines Rechtsgedankens mit rechtsverbindlicher Kraft, sie ist nicht Erteilung des Gesetzesbefehls. Erst durch das Aussprechen des Befehls wird der Entschluß „rechtlich existent, ein nicht erklärter Wille hat keine juristische Relevanz."

Ich kann mich der hier geäußerten Ansicht nicht anschließen. Jellinek selbst gibt zu, daß in der Sanktion ein Entschluß, ein Wollen des Gesetzesinhalts enthalten sei. Wenn dieser Entschluß aber nicht zu Tage tritt, wenn dem Willen kein Ausdruck gegeben würde, so wäre ja die Institution der Sanktion — und das will Jellinek doch gar nicht — völlig bedeutungslos.

Wie wir weiter oben gesehen haben, ist die Sanktion aber der bedeutsamste Akt in der Gesetzgebung. (Zustimmend auch v. Jeeze a. a. O. S. 13). Brie (im Arch. f. öffentl. Recht, B. 4, S. 20, von v. Jeeze a. a. O. zitiert) widerlegt Jellineks Ansicht folgendermaßen: „Aber wie ist mit Jellineks Auffassung zu vereinigen, daß zahlreiche Verfassungsurkunden, bezw. Gesetze konstitutioneller Monarchien über die Sanktion der Gesetze Bestimmungen treffen, insbesondere . . . auch die Form, die Zeit der Erteilung derselben usw. regeln."

Auch Meyer (Anteil S. 29) spricht sich gegen eine äußerliche Scheidung des Gesetzesbefehls und Gesetzesinhalts aus, ebenso Rosin (das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Berlin 1895, S. 225 ff.).

Die hier genannten Schriftsteller folgen Laband aber doch insoweit, als sie zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl unterscheiden, wenn auch nicht mit der Labandschen Schärfe, die sich allerdings m. E. aus der von ihm gegebenen allein maßgebenden Definition des Gesetzes folgerichtig von selbst ergeben muß.

Einen Laband gegenüber vollständig entgegengesetzten Standpunkt hinsichtlich der Unterscheidung des Gesetzesinhalts und des Gesetzesbefehls nehmen ein: Gierke (Das Staatsrecht des Deutschen Reichs von Laband, in Grünhuts Ztschr., Bd. 6, S. 229), Binding (Krit. Viertelj.-Schr., Neue Folge, II, S. 549) und Schulze (Lb. des deutschen Staatsr., Bd. 1, S. 527, Anm.). Diese Schriftsteller lehnen jedwede Unterscheidung zwischen Gesetzesbefehl und Gesetzesinhalt ab, und zwar dokumentiert Gierke seinen Standpunkt folgendermaßen:

> „Der Gesetzesbefehl läßt sich nicht in formalistischer Weise von der Feststellung des Rechtssatzes losreißen, denn was ihn zum Gesetzesbefehl macht, ist lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der er sich ohne weiteres ergibt; und der Rechtssatz hinwiederum enthält von vornherein den Gesetzesbefehl als notwendiges Moment, da man nicht wollen kann, daß etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, daß es bindende Kraft habe."

Kurz vorher sagt Gierke, daß es nur zwei begriffliche Erfordernisse des Gesetzes gibt: „die gehörige Bildung und den gehörigen Ausspruch des gesetzgeberischen Willens". Gierke geht, m. E. von einem nicht richtigen Gesichtspunkte aus, wenn er seine Ansicht dahin formuliert, daß es auf den Willen dessen ankomme, der einen Rechtssatz aufgestellt habe: daß dieser Rechtssatz eine bindende Kraft haben soll. Vielmehr kommt es auf einen besonderen Willen an, der diesen Rechtssatz, unabhängig von dem Willen desjenigen, der den Rechtssatz aufgestellt hat, verbindliche Kraft verleiht. Es ist der Wille des Trägers der Staatsgewalt, des Souveräns, wie wir weiter oben ausgeführt haben. Zu vergleichen auch von Jeetze (a. a. O. S. 9). Laband widerlegt denn auch Gierke folgendermaßen (Bd. 2, S. 6): „Der Gesetzentwurf in seiner definitiven Fassung und das Gesetz haben einen völlig identischen Inhalt; dennoch hat derselbe Satz vor der Sanktion keine Autorität, wohl aber nach derselben; mithin ist es nicht „lediglich die Natur seines Inhalts als Rechtssatz, aus der sich der Gesetzesbefehl ohne weiteres ergibt", sondern es ist erforderlich, daß etwas weiteres hinzukommt, daß dem Rechtssatz verbindliche Kraft erteilt wird."

Auf Grund des oben Ausgeführten ist die Frage nach dem Begriffe „die Sanktion" beantwortet, zugleich aber auch die Frage, daß sie innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens einen der wichtigsten Bestandteile bildet. Sie ist es also auch innerhalb des Reichsgesetzgebungsverfahrens.

Trotzdem wird von verschiedenen Schriftstellern die Ansicht vertreten, daß es eine Sanktion innerhalb desselben nicht gibt. Gierke kommt auf Grund seines eben angeführten Standpunktes zu diesem Schluß (a. a. O. S. 229/230). Die Ansicht von Gierke vertritt ferner Kolbow (a. a. O. S. 97, 99): er stützt sich darauf, daß die Reichsverfassung überhaupt keine Sanktion kenne, gibt aber andererseits zu, daß in dem Gesetz zugleich ein Befehl enthalten sei und beantwortet die Frage, wer denn das Organ sei, dem es obliege, den Befehl zu erteilen, dahin, daß das Organ das Reich sei, und zwar sei nicht nur der Bundesrat das sanktionierende Organ, sondern auch der Reichstag. Dies schließt Kolbow aus der Eingangsformel der Reichsgesetze: „Nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags".

Wenn Kolbow einerseits davon spricht (S. 97 a. a. O.), daß der Bundesrat keineswegs das alleinige sanktionierende Organ sei, so gerät er in Widerspruch mit sich selbst, wenn er ein paar Zeilen weiter oben und auf S. 99 behauptet, die Reichsverfassung kenne keine Sanktion. Denn aus der soeben angeführten Ansicht geht m. E. klar hervor, daß Kolbows Meinung es ist, daß Bundesrat und Reichstag gemeinschaftlich die Sanktion erteilen. (Zu vergl. v. Jeetze a. a. O. S. 19). Wem nun eigentlich die Sanktion bei Reichsgesetzen zusteht, soll erst weiter unten behandelt werden, nur will ich schon gleich vorweg nehmen, daß ich Kolbows Ansicht nicht zu teilen vermag. Die Ansicht Kolbows aber, daß die Reichsverfassung weder die Sanktion, noch ein Organ für dieselbe kenne, widerlegt Laband durch folgende treffende Worte (a. a. O. S. 33, Anm. 1): „. . . Die Verfassungen enthalten oft gerade dasjenige nicht, was selbstverständlich ist und einer ausdrücklichen Festsetzung nicht bedürftig erscheint; erkennt man aber an, daß in jedem Gesetze ein Befehl enthalten ist, so ist es auch selbstverständlich, daß jemand diesen Befehl erteilen muß."

Den beiden genannten Schriftstellern schließt sich auch Rosenberg an (Hirths Annalen 1900, Die Sanktion der Reichsgesetze, S. 577 ff.).

Die Frage, ob es eine Sanktion auch innerhalb der Reichsgesetzgebung gibt, ist also trotz der oben angeführten entgegengesetzten Ansichten in bejahendem Sinne zu beantworten. —

Ich komme nun zu der eigentlichen Beantwortung der in diesem Abschnitt zu behandelnden Fragen: wem steht die Sanktion der Reichsgesetze zu? Steht sie insbesondere dem Kaiser zu?

Wie schon erwähnt, enthält die Reichsverfassung keine Andeutung darüber — sie schweigt sich über die Sanktion aus. Wir

werden deshalb versuchen, aus anderen Bestimmungen der Reichsverfassung und aus schon von uns behandelten Gebieten die oben aufgestellten Fragen zu beantworten. Hält man sich lediglich an die Eingangsformel der Reichsgesetze: „Wir Wilhelm — von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen — verordnen, was folgt", so erscheint es allerdings auf den ersten Blick, daß der Kaiser das zur Sanktion berufene Organ sei. Auf diesem Standpunkt steht Fricker a. a. O. S. 27: „Es ist nicht der Bundesrat, der die Gesetze in dieser Form erläßt . . .; der Kaiser allein spricht das „ich verordne" des Gesetzgebers wirklich aus, vermöge eines besonderen Aktes, und wenn er es nicht tut, kommt das Gesetz nicht zustande . . ."

Die Ansicht, daß der Kaiser auf Grund der üblichen Eingangsformel der Reichsgesetze das Sanktionsorgan sei, vertreten ferner noch Bornhak (a. a. O. S. 464), auch von Martitz (Betrachtung über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868, S. 53, Anm. 45). Auch v. Rönne (Reichsstaatsrecht, Bd 1, S. 230) scheint sich dieser Gruppe von Schriftstellern anzuschließen, wenn er der Ansicht ist, daß dem Kaiser regelmäßig nicht das Recht zustände, die Sanktion zu verweigern. Seine Stellung ist zum mindesten zweideutig (so Frormann a. a. O. S. 77, Anm. 50); andererseits spricht Rönne aber im 2. Bd., S. 49 von einer Sanktion durch den Bundesrat.

Diesen Ansichten gegenüber sei aber darauf hingewiesen, daß aus den Worten der Eingangsformel nicht hervorzugehen braucht, „daß der Kaiser die gesetzgeberische Anordnung erlasse und demnach die Sanktion erteile" [6]); aus dieser Formel läßt sich m. E. nur darauf schließen, daß der Kaiser „einer verfassungs-

---

6) So Bornhak a. a. O. S. 464.

mäßigen Pflicht gemäß den Befehl von dem eigentlichen Gesetzgeber an die Untertanen übermittelt (Frormann a. a. O. S. 76). Aus der Reichsverfassung heraus wäre m. E. diese Deutung der Formel die richtige, denn die Reichsverfassung kennt nur den Bundesrat und den Reichstag als „materiell zur Bildung der Reichsgesetze mitzuwirken berechtigt" (Frormann a. a. O. S. 75). An sich ist die Formel, da sie sich in der Tat verschieden auslegen läßt, mangelhaft. Frormann (a. a. O. S. 76) schlägt folgende Fassung vor, die denn auch den Bestimmungen der Reichsverfassung entsprechen würde: „Wir . . . von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen, verkünden im Namen des Reichs . . ."

Laband kann Frickers Ansicht ebenfalls aus diesem Grunde nicht beistimmen. Er sagt (Bd. 2, S. 37, Anm. 2), „die Publikationsformel der Reichsgesetze beruht auf keiner Anordnung der Reichsverfassung, sondern lediglich auf der Praxis, welche sich einfach an die preußische Formel angeschlossen hat." Weiterhin führt Laband aus, daß dies umso näher gelegen hätte, als im Norddeutschen Bunde niemals das Präsidium — wie es eigentlich Art. 17 der Bundesverfassung bestimmt hatte — ein Gesetz erlassen hätte, sondern stets der „König von Preußen" im Namen des Norddeutschen Bundes. Nach der Erweiterung des Bundes zum Reiche erfolge die Verkündigung seitens des „Deutschen Kaisers, Königs von Preußen". Im übrigen hätte man die Form unverändert gelassen. Eine ausdrückliche Feststellung des Sinnes, welcher in dieser Eingangsformel dem Worte „verordnen" beizulegen sei, hätte unter den Organen des Reiches niemals stattgefunden. Laband kommt dann zu folgendem Schluß: „Es ist daher die Annahme ausgeschlossen, daß durch den Gebrauch dieser Formel eine wesentliche Ergänzung

oder gar Veränderung der Verfassung stattgefunden habe." Aus diesem Grunde sei die Frickersche Ansicht unbegründet.

Also auch Labands Ausführungen gipfeln darin, daß es gegen die Verfassung sprechen würde, wollte man dem Kaiser auf Grund der Eingangsformel die Rechte des Sanktionsorgans zusprechen.

Wie wir weiter oben gesehen haben, ist die Sanktion eine Äußerung der Staatsgewalt, in ihr zeigt sich erst der Gesetzgeberwille, d. h. der Wille des Trägers der Staatsgewalt, während der Gesetzgeber an der Feststellung des Gesetzesinhalts nicht notwendigerweise mitzuarbeiten braucht. Es steht im Belieben des Trägers der Staatsgewalt, den Sanktionsbeschluß zu erteilen oder zu verweigern. Dem Träger der Staatsgewalt steht also deshalb, wie Laband (Bd. 2, S. 30) sagt, das absolute Veto zu; Laband kommt dann m. E. zu dem richtigen Schluß, daß, wenn man dem Kaiser das Recht der Sanktion zuerkennen wollte, man ihm auch das Recht des absoluten Veto beilegen müßte. Dies sei aber durch die Verfassung ausgeschlossen.

Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung lautet: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend."

Der Kaiser ist in diesem Absatze des Art. 5 gar nicht erwähnt. Hätte man nun dem Kaiser das Recht der Sanktion, mithin auch das Recht des absoluten Vetos zugestehen wollen, so hätte man in diesen Passus diese Rechte aufnehmen müssen. Daraus, daß man sie nicht aufgenommen hat, geht m. E. klar hervor, daß man dem Kaiser diese Rechte nicht wird haben einräumen wollen. Gerade die Worte „und ausreichend" sprechen dafür, daß man von einer Sanktion des Kaisers absehen wollte.

Dafür spricht aber auch die Vergleichung des Art. 62 der Preuß. Verfassung mit dem hier besprochenen Art. 5 der Reichsverfassung. Während dort ausdrücklich vom „König" gesprochen wird, scheidet hier der „Kaiser" vollständig aus[7]). Das kann nicht ohne Absicht geschehen sein! Anderer Ansicht Fricker (a. a. O. S. 4 ff.). Fricker versucht durch Vergleich mit Art. 62 sehr ausführlich zu beweisen, daß Art. 5 Abs. 1 der Reichsverfassung nicht den gesamten Gesetzgebungsvorgang enthalte, sondern nur die Feststellung des Gesetzesinhalts; nach dieser seiner Auffassung würde man demnach nicht auf Art. 5 Abs. 1 zurückgreifen dürfen bei Besprechung der der Feststellung des Gesetzesinhalts folgenden Gesetzgebungsstadien. Diese Ansicht wird von Laband (Bd. 2, S. 31, Anm. 1) durch folgende Feststellungen widerlegt: Nach ihm war man sich bei der Abfassung des Art. 5 Abs. 1 der Norddeutschen Bundesverfassung gar nicht der Bedeutung bewußt, daß dieser Absatz tatsächlich „nur ein Stadium des ganzen Gesetzgebungsakts regele", die „Erkenntnis", daß dies der Fall sei, war „noch nicht durchgedrungen". Des weiteren weist Laband nach, daß eine Vergleichung im Frickerschen Sinne deshalb unstatthaft sei, weil im Art. 62 der Preuß. Verfassung stets die verfassungsmäßige Anerkennung des Gesetzgebungsrechts des Königs gefunden worden sei, und nicht in dem von Fricker als Ergänzung vor Art. 62 herangezogenen Art. 45. „Im Art. 62 der Preuß. Verfassungsurkunde hatte man in Preußen die Feststellung der „Gesetzgebungsfaktoren" erblickt"[8]). Im Frickerschen Sinne läßt sich also Art. 62 zum Vergleich nicht heranziehen.

7) So insbesondere Laband, Bd. 2 S. 31.
8) Zu vergl. Meyer, Anteil S. 62.

Doch auch der 2. Absatz des Art. 5 der Reichsverfassung spricht gegen die Sanktion, gegen ein Veto des Kaisers. Danach gibt das Präsidium, falls über Gesetzesvorschläge betreffend das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben im Bundesrate Meinungsverschiedenheit herrscht, den Ausschlag. Laband (Bd. 2, S. 32) äußert sich hierzu folgendermaßen:

> „Die Einräumung dieses Rechts wäre völlig sinnlos, wenn das Präsidium bei allen Gesetzesvorschlägen ein liberum veto hätte, oder, richtiger ausgedrückt, wenn es den vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetzentwürfen die Sanktion zu erteilen hätte."

Weiterhin führt Laband aus, daß die Präsidialstelle auch bezüglich der im Art. 5 behandelten Gesetze nur innerhalb des Bundesrats zur Geltung komme und daß auch bei ihm keine Rede davon sei, daß neben der Zustimmung des Reichstages noch das Plazet des Kaisers erforderlich sei. „. . . Aber nach dem Grundsatz (so fährt Laband a. a. O. fort) exceptio firmat regulam folgt aus dem Abs. 2 des Art. 5, daß der Regel nach Reichsgesetze auch gegen den Willen des Kaisers zustande kommen können . . . Folglich kann unmöglich derjenige Willensakt, welcher den Gesetzentwurf zu einem Reichsgesetz umwandelt, ein Willensakt des Kaisers sein."

Fricker, dessen Ansicht über das Sanktionsrecht des Kaisers, wie wir gesehen haben, von der hier vertretenen Meinung grundsätzlich abweicht, gibt sogar selbst zu (a. a. O. S. 10), daß dem Art. 5 Abs. 2 ein nicht „unbeträchtliches Gewicht für die herrschende Ansicht beizulegen" sei. Schon aus dem hier angeführten Artikel ist also zu entnehmen, daß dem Kaiser weder die

Sanktion zusteht, noch ein Veto bezüglich des Gesetzgebungsverfahrens beizulegen ist.

Endlich sei noch auf Art. 17 der Reichsverfassung verwiesen: Nach Abs. 1 steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung derselben zu. Diese beiden Handlungen des Kaisers setzen aber im Gesetzgebungsverfahren die Sanktion schon voraus; diese muß also schon erfolgt sein. Auch Art. 17 der Reichsverfassung bestätigt es also, daß die Sanktion dem Kaiser nicht zusteht. (So Laband Bd. 2, S. 32).

Fricker (a. a. O. S. 25) meint dazu: „. . . Es könnte sich fragen, ob nicht etwa gerade in der Ausfertigung die Sanktion eingeschlossen sei.“

Frickers Ansicht kann ich mich schon aus dem Grunde nicht anschließen, weil er — wie aus unseren Ausführungen über den Begriff der Sanktion und ihre Stellung im Reichsgesetzgebungsverfahren hervorgeht — danach auf einem vollständig entgegengesetzten Standpunkt steht.

Auch die herrschende Ansicht ist die, daß dem Kaiser weder die Sanktion noch das absolute Veto zusteht [9]). Angeführt sei hier noch, zur Bestätigung unserer Ansicht, folgender im Kapitel 33 seiner Gedanken und Erinnerungen vertretene Standpunkt Bismarcks:

„. . . setzte ich ihm (Kaiser Friedrich III.) auseinander, daß der Kaiser als solcher kein Faktor der Gesetzgebung sei, sondern nur als König von Preußen durch die preußische

9) Dambitsch a. a. O. S. 172; Meyer a. a. O. § 163 S. 582 Anm. 5; v. Seydel a. a. O. S. 172; Zorn a. a. O. S. 415; v. Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873 S. 290; Hänel a. a. O. S. 52; Schulze II § 286 S. 118; Hiersemenzel, Die Verf. des Nordd. Bundes, Berlin 1867 zu Art. 17 S. 71; Arndt, Verfassung zu Art. 17 S. 143; Meyer, Anteil S. 59 ff.

Stimme am Bundesrate mitwirke; ein Veto gegen übereinstimmende Beschlüsse beider gesetzgebenden Körperschaften habe ihm (dem Kaiser) die Reichsverfassung nicht beigelegt.“

Eine Bestätigung ist auch in der Thronrede vom 25. Juni 1888 zu finden; die in Betracht kommende Stelle lautet:

„An der Gesetzgebung des Reiches habe Ich mehr in Meiner Eigenschaft als König von Preußen, wie in der des Deutschen Kaisers mitzuwirken.“

Auf einem unserer Ansicht vollkommen entgegengesetzten Standpunkte steht außer Fricker Bornhak (a. a. O. S. 461). Bornhak führt aus, daß das geschriebene Recht die Frage nach dem Träger der Gesetzgebung nicht klar entschieden, daß sich aber ein diesbezügliches Gewohnheitsrecht praeter legem herausgebildet habe, welches sich vom ersten Augenblick des Bestehens des Bundesstaates an in einer durchaus gleichmäßigen Form, welche von keinem Faktor der Gesetzgebung jemals angefochten wurde, durch die Eingangsformel sämtlicher Reichs- und Bundesgesetze Geltung verschafft habe. In der Publikation werde der Kaiser also als Träger der gesetzgebenden Gewalt behandelt. Bornhak fährt weiterhin fort, daß, wenn alle Faktoren der Gesetzgebung in zahllosen Fällen erklärt hätten, daß sie sich den verfassungsmäßigen Hergang bei Entstehung des Gesetzes in der Weise denken, daß der Kaiser als Organ des Reiches das Gesetz mit Zustimmung von Bundesrat und Reichstag gibt, hierin eine Usualinterpretation der berufenen Organe vorläge, welcher die Bedeutung eines Gewohnheitsrechts zukomme.

Wir haben schon weiter oben gezeigt, daß die Eingangsformel ihrem Inhalte nach den Bestimmungen der Reichsverfassung nicht Rechnung trägt, und haben auf die vorgeschlagene

Verbesserung Frormanns hingewiesen. Laband (Bd. 2, S. 36, Anm. 2) weist, wie wir gleichfalls schon ausgeführt haben, nach, daß die Eingangsformel sich lediglich der preußischen Formel angeschlossen habe, ohne daß die berufenen Organe des Reiches den Sinn, welcher dem Worte „verordnen" in der Eingangsformel beizulegen sei, jemals ausdrücklich festgestellt hätten. Von Laband werden denn auch die Ausführungen Bornhaks mit den Worten: „Mit so willkürlichen Annahmen kann man alles beweisen" zurückgewiesen.

Seydel (a. a. O. S. 172) hält die Berufung auf die Eingangsformel der Reichsgesetze ebenfalls für falsch; er meint, daß sie „als Beweis wohl unmöglich hinreichen kann, da sie nur auf einem Geschäftsgebrauche beruht, der sich vermutlich ohne viel Nachdenken an die übliche Eingangsformel der Landesgesetze anschloß."

Bornhak ist auch Verfechter eines kaiserlichen Vetos (a. a. O. S. 467): dieses entspräche der Rechtslogik:

> „Es ist eine Forderung der politischen und staatsrechtlichen Ausgestaltung des Kaisertums, welches als eine später eingezogene Verfassungsformation sich neben und z. T. auf Kosten der beiden anderen verfassungsmäßigen Organe erst Geltung verschaffen mußte. Die Tendenz der Rechtsbildung geht also auf ein kaiserliches Veto."

Seydel (a. a. O. S. 173) bemerkt hierzu:

> „Ich glaube nicht, daß die deutschen Fürsten für diese „Rechtslogik" Verständnis und für „diese Tendenz der Rechtsbildung", welch letztere ja von ihnen ausgeht, den guten Willen haben."

Endlich sei noch auf die unserer Ansicht entgegenstehende Meinung von v. Rubille („Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat", Berlin 1894, S. 212, 213) hingewiesen, der dem Kaiser aus den Art. 2 und 17 der Reichsverfassung das Recht zugesteht, den Reichsgesetzen verbindliche Kraft zu verleihen.

Schon weiter oben haben wir gesehen, daß dem Kaiser weder die Sanktion, noch das aus ihr entstehende absolute Veto zusteht. Es gibt in zwei Fällen ein Surrogat (Schulze Bd. 2, S. 118; Kolbow a. a. O. S. 110) für das dem Kaiser fehlende Veto: es sind dies die Gebiete, die im Abs. 2 des Art. 5 und im Abs. 1 des Art. 78 der Reichsverfassung erwähnt sind. Der 2. Abs. des Art. 5 lautet:

> „Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben gibt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht."

Abs. 1 Art. 78 bestimmt:

> „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben."

Preußen könnte also mit seinen 17 Stimmen eine dahingehende Gesetzesvorlage zu Fall bringen. Im Art. 5, Abs. 2 ist allerdings der Kaiser nicht genannt, das genannte Widerspruchsrecht ist vielmehr ein Widerspruchsrecht Preußens. Aber da der König von Preußen zugleich Deutscher Kaiser ist, wird es in der Praxis an sich gleichgültig sein, ob das Widerspruchsrecht dem Deutschen Kaiser oder dem Könige von Preußen eingeräumt ist. Trotzdem ist dieses Veto (Meyer, Anteil S. 67) „gewiß nicht

ohne Absicht als ein Veto der Präsidialmacht im Bundesrate konstruiert. Die Differenz soll im Kreise der Regierungen erledigt werden." Der Zweck dieser Gestaltung sei der, „auch für diese Gebiete den Bundesrat als das gesetzgebende Organ erscheinen zu lassen und dem Kaiser nicht die Stellung eines selbständigen Faktors der Reichsgesetzgebung neben Bundesrat und Reichstag einzuräumen."

Abschließend können wir also sagen, daß dem Kaiser Sanktion und Veto nicht zustehen. Die Frage, wem die Sanktion zusteht, bleibt also noch offen. Ihre Beantwortung gehört eigentlich nicht in das zu behandelnde Gebiet, sie ist deshalb nur kurz zu beantworten. Wie wir zu Anfang dieses Abschnitts ausgeführt haben, steht die Sanktion dem Träger der Staatsgewalt zu. Nun ist im Deutschen Reiche Träger der Souveränität die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Sie ist es also, die die Sanktion bei Reichsgesetzen zu erteilen hat. Und zwar tut sie es durch den Bundesrat, denn der Bundesrat ist „das Organ, in welchem die Einheit der verbündeten Regierungen zum staatsrechtlichen Ausdruck" kommt. (Zorn a. a. O. S. 413).

Laband (Bd. 2, S. 32) formuliert seinen Standpunkt dahin: „In allen Fällen, in denen die deutschen Bundesglieder ihren Anteil an der Reichsgewalt auszuüben haben, ist der Bundesrat das dafür verfassungsmäßig bestimmte Organ."

Die herrschende Ansicht geht denn auch dahin, daß der Bundesrat das Sanktionsorgan ist. U. a. seien genannt: Meyer (a. a. O. § 163, S. 581), Rönne (Bd. 2, 1 § 66, S. 48), Schulze (Reichsstaatsrecht, Bd. 2, S. 118), Arndt (Komm. S. 94), Seydel (a. a. O. S. 117), Jellinek (a. a. O. S. 324).

Und zwar erteilt der Bundesrat in demjenigen Beschlusse die Sanktion, „welcher darauf gerichtet ist, den Gesetzentwurf dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung zu unterbreiten." (Laband Bd. 2, S. 33).

Wenn die Gesetzesvorlage vom Reichstage ausgeht, so fällt der Beschluß des Bundesrats über dieselbe mit dem Sanktions-Beschluß zusammen. Geht sie vom Bundesrate aus, so muß der Bundesrat, und dies geht deutlich aus dem Art. 7, Abs. 1, Ziffer 1 hervor, wenn der Reichstag die Vorlage unverändert angenommen hat, doch nochmals einen Beschluß über dieselbe fassen. Es liegt noch in seinem Belieben, sie anzunehmen oder abzulehnen. Im Falle der Annahme ist dieser zweite Beschluß der Sanktionsbeschluß (so Laband Bd. 2, S. 33 und Korsch, Greifsw. Diss. S. 43).

D. Die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze durch den Kaiser.

Das nächste Stadium im Reichsgesetzgebungsverfahren ist die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze. Sie erfolgen nach Art. 17 der Reichsverfassung durch den Kaiser.

Wie wir bereits gesehen haben, ist die Sanktion der wichtigste Akt des Gesetzgebungsverfahrens; nach ihrer Erteilung „sind die materiellen Voraussetzungen für den Erlaß des Gesetzes gegeben" [10]). Immerhin bedarf noch das Gesetz (so auch Laband Bd. 2, S. 42), um rechtlich wirksam werden zu können, „einer sinnlich wahrnehmbaren authentischen und solennen Erklärung, einer äußeren, seine rechtmäßige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form." Dies ist die Ausfertigung.

10) Laband Bd. 2 S. 42.

Sie ist die „solemnis editio legis“ [11]). Die Erklärung des Gesetzeswillens darf nicht verwechselt werden mit der Verkündigung des Gesetzes [12]). Die Ausfertigung bezieht sich also sowohl auf die Konstatierung, daß das Gesetz zustande gekommen ist, als auch auf die Beurkundung des Gesetzes. Der Verkündigungsbefehl gehört ihr aber nicht an, wie es Jellinek (S. 321) annimmt. Denn die Anordnung der Verkündigung gehört mit zum Gebiete der Publikation (ebenso Englisch, Bresl. Diss., 1912, S. 1; dessen Verweis auf Brie, Arch., Bd. 4, 22). Zorn definiert (a. a. O. S. 416), den Sinn der Ausfertigung folgendermaßen: „Sie ist die authentische, solenne Form, durch welche der Rechtswille äußerlich als Gesetz dokumentiert wird.“ Sie ist von der einfachen Publikation zu scheiden.

Die Ausfertigung bezieht sich, wie Schulze Bd. 2, S. 119 ausführt, auf die innerliche, urkundliche Feststellung, die Verkündigung auf die Mitteilung nach außen.

Hänel (a. a. O. S. 159) erklärt die Promulgation oder Ausfertigung folgendermaßen: Sie sei die von dem zuständigen Organ bewirkte Beurkundung, daß das Gesetz in der konkreten Gestaltung, in der es vorliege, den verfassungsmäßig entstandenen, rechtsgültigen Willen der gesetzgeberischen Organe darstellt. Sie bewirke den jedem Gesetz notwendigen öffentlichen Glauben. Sie erfolge durch die sakramentale Formel: „Wir verordnen usw.“

Die Ausführung des Sanktionsbeschlusses des Bundesrats, oder, wie sich Laband (a. a. O., S. 42) ausdrückt, „die formelle Erklärung des Gesetzgebungswillens des Reichs“ ist die durch den Kaiser laut Art. 17 vorzunehmende Ausfertigung und Verkündigung des Reichsgesetzes.

11) Laband Bd. 2 S. 50.
12) Laband Bd. 2 S. 22.

Zunächst will ich die Frage nach der Ausfertigung beantworten. Aus der Eingangsformel der Reichsgesetze geht ausdrücklich hervor, daß das „Verordnen“ durch den Kaiser gebunden ist an die „erfolgte Zustimmung des Bundesrats und des Reichstages“. Der Kaiser erklärt also, daß die erforderliche Zustimmung der beiden Körperschaften zu dem Gesetz erfolgt sei; mit anderen Worten, daß es „den Anforderungen der Reichsverfassung gemäß zustande gekommen ist“ (Laband, Bd. 2, S. 42).

Der Kaiser hat mithin, bevor er diese Erklärung mit seinem Namen unterschreibt, zu prüfen, ob das Zustandekommen des Gesetzes nicht etwa gegen die Bestimmungen der Verfassung verstoßen hat. Seiner Prüfung wird vor allem unterliegen, ob die Vorschriften der Art. 5, Abs. 2, 7, 37 und 78 befolgt sind; ferner hat er zu prüfen, ob eine volle Übereinstimmung zwischen Bundesrat und Reichstag bestanden hat, ob der Bundesrat die Sanktion erteilt hat. Hat sich der Kaiser davon überzeugt, daß den Bestimmungen der Verfassung genügt worden ist, so steht der Ausfertigung und Verkündigung des Gesetzes nichts im Wege. Hat andererseits der Kaiser bei der Prüfung einen formellen Fehler festgestellt, so hat er sowohl die Pflicht, als auch das Recht, die Ausfertigung zu versagen. Dies ist auch eine in der Literatur weit verbreitete Ansicht, die u. a. vertreten wird von Laband (Bd. 2, S. 43), Schulze (Bd. 2, S. 119), Dambitsch (a. a. O., S. 339, 340, auch S. 48), Zorn (a. a. O., S. 416), Englisch (a. a. O. S. 7), v. Mohl (a. a. O. S. 291/292): dieser unterscheidet allerdings nicht zwischen Sanktion und Ausfertigung.

Zur Ausfertigung des Gesetzes kann nach der Reichsverfassung den Kaiser niemand zwingen. Durch Versagung der Aus-

fertigung wegen formellen Mangels kann er also tatsächlich ein Veto ausüben (so insbes. L a b a n d Bd. 2, S. 43).

S e y d e l a. a. O. S. 171 sieht in der Ausfertigung und Verkündigung nur ein Ehrenrecht des Kaisers und hält weiterhin (S. 174) die Ansicht für falsch, daß vor der Ausfertigung ein Prüfungsrecht oder eine Prüfungspflicht des Kaisers bestehe. S e y d e l meint, daß die „Promulgation“, wie sie L a b a n d versteht, von der Sanktion nicht zu trennen sei, daß die Prüfung erfolgen müsse, bevor das Gesetz sanktioniert sei, und zwar von demjenigen, der das Gesetz sanktioniert hätte. Das sei der Bundesrat. Der Sanktionsbeschluß desselben sei eine Äußerung der souveränen Gesetzgebungsgewalt der Verbündeten; über diese könne aber keine weitere Kontrolinstanz bestehen; die Verbündeten würden nicht gewillt sein, sich in der Ausübung ihres höchsten Rechts den Kaiser als Vormund zu bestellen, zumal irgend welche Gründe politischer Nützlichkeit hierfür nicht zu ersehen seien.

A r n d t (Verf. Art. 17, S. 144) gibt zwar zu, daß ein Recht des Kaisers bestehe, zu prüfen, ob ein Gesetz verfassungsgemäß zustande gekommen sei, aber auch er ist der Ansicht, daß die Ausfertigung in der Hauptsache nur ein Ehrenrecht sei; durch Absicht und Text der Verfassung sei lediglich die Stellung des Kaisers als des Vertreters des Reiches nach außen begründet.

Dagegen ist zu sagen, daß sich das Prüfungsrecht des Kaisers nur auf formelle Mängel beziehen soll; daß deshalb durch eine derartige Prüfung das Recht der einzelnen Landesherren durchaus nicht berührt wird. Andererseits hat aber der Kaiser seine Unterschrift unter die ihm vorgelegte Gesetzesurkunde zu setzen, und dem Kaiser darf hierbei nicht zugemutet werden, einen seiner Überzeugung nach verfassungswidrigen Beschluß zu vollziehen (v. M o h l a. a. O. S. 291; auch F r o r m a n n a. a. O. S. 58).

G i e r k e (bei Grünhut S. 230) ist einerseits der Ansicht, daß der Kaiser aus Art. 17 das Recht und die Pflicht hat, festzustellen, ob und worin ein übereinstimmender Beschluß von Bundesrat und Reichstag verfassungsgemäß zustande gekommen ist. Andererseits meint G i e r k e aber, daß hierin keine selbständige und besondere Befugnis läge, die einer positiven Herleitung aus dem von L a b a n d hierzu schwerlich mit Recht verwandten Worte „Ausfertigung“ bedürfe. G i e r k e erklärt die Labandsche Einführung des Begriffs der Promulgation in das deutsche Reichsstaatsrecht für willkürlich und meint, die Prüfung sei eine bei der Stellung des Kaisers selbstverständliche Konsequenz seines Verkündigungsrechtes.

Hiergegen ist zu sagen, daß in den Art. 17 zweifellos nicht ohne Grund das Wort „Ausfertigung“ aufgenommen worden ist, daß mithin sehr wohl ein Unterschied zwischen Verkündigung und Ausfertigung gemacht werden muß.

Mit Recht bekämpft G i e r k e daher Laband (Bd. 2, S. 43, Anm. 2) mit folgenden Worten: „es ist . . . nicht einzusehen, warum diese beiden Begriffe (d. s. Ausfertigung und Verkündigung) von der Doktrin durchaus zusammengeworfen und ververmengt werden sollen.“

G. M e y e r (a. a. O. S. 566, Anm. 8 und Hirths Ann. 1878, S. 374) bekämpft den von Laband erläuterten Begriff der Ausfertigung; was Laband Promulgation nenne, sei nichts weiter, als die Anordnung der Publikation. Für dieses Institut fände sich kein Anhalt in der deutschen Reichsverfassung. M e y e r erklärt die Nebeneinanderstellung der beiden Ausdrücke im Art. 17 für „eine der Inkorrektheiten im Ausdruck, denen wir ja leider in Reichsgesetzen nicht gerade selten begegnen.“

Auch hiergegen ist einzuwenden, daß der Art. 17 nun einmal diese beiden Begriffe enthält; auch Meyer wird von Laband (a. a. O.) in ähnlicher Weise zurückgewiesen: die Annahme sei nicht gerechtfertigt, „daß das Wort „Ausfertigung" neben „Verkündigung" in ganz überflüssiger und gedankenloser Weise in den Art. 17 der Reichsverfassung gesetzt worden sei"; diese Annahme habe wenig Wahrscheinlichkeit für sich und widerspräche anerkannten Auslegungsregeln. In Meyers Staatsrecht (Ausg. 1905, S. 585, Anm. 13, bearb. v. Gerhard Anschütz) hält der letztgenannte Schriftsteller denn auch Meyers Ansicht über den Begriff der Ausfertigung nicht mehr aufrecht, und schließt sich hinsichtlich dieser Lehre in allen Punkten Laband an.

Wir haben gesehen, daß dadurch, daß der Kaiser zur Ausfertigung nicht gezwungen werden kann, die Möglichkeit eines tatsächlichen Vetos gegeben ist. Selbstverständlich darf man aber hierbei nicht annehmen, daß es daher dem Kaiser freistände, einem Gesetz nach seinem Belieben die Ausfertigung zu versagen. Mit vollstem Recht sagt Laband (Bd. 2, S. 44):

> „Die Rücksicht auf den Bundesrat und auf den Reichstag, auf die öffentliche Meinung und auf das eigene Ansehen machen es ganz unmöglich, daß der Kaiser die ihm übertragene Befugnis widerrechtlich mißbrauche."

Wir müssen denn auch zu dem Schluß kommen, daß es verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers ist, das gültig sanktionierte Gesetz auszufertigen und anschließend daran zu verkündigen, wenn er nach der Prüfung, ob das Gesetz verfassungsgemäß zustande gekommen ist, zu der Überzeugung gelangt, daß ein formeller Mangel ihm nicht anhaftet. Mit nur ganz wenigen Ausnahmen ist dies die herrschende Ansicht. Sie vertreten u. a.: Seydel (a. a. O., S. 172), Kolbow (a. a. O., S. 100),

v. Rönne (I, S. 230), Hiersemenzel (a. a. O., S. 70), Meyer (Staatsrecht, S. 582, auch Anm. 5 zu § 163 und Anteil 70), Frormann (a. a. O., S. 56), v. Mohl (a. a. O., S. 291), Fischer (a. a. O., S. 156), Schulze (Bd. 2, S. 119).

Gegen die herrschende Ansicht spricht sich vor allem von Martitz aus: seiner Ansicht nach (Betrachtungen S. 53 und Anm. 45) ist der Präsidialmacht ausschließlich das Recht zur Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze gegeben. Diesem Ausfertigungs- und Verkündigungsrecht korrespondiert aber nach ihm keineswegs eine Ausfertigungs- oder Verkündigungspflicht.

Dernburg (Pandekten I, S. 54, Anm. 5) ist der Ansicht, daß die Verfassung nichts davon enthält, daß die Verkündigung formell-rechtsbeständiger Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag schlechthin eine Verpflichtung des Kaisers sei. An sich gibt Dernburg zu, daß die Verfassung die Verkündigung als Regel unterstellt. Aber der Kaiser könnte sie z. B. bei einem Regierungs- oder Systemwechsel verweigern, ohne daß diese kaiserliche Weigerung ein Verfassungsbruch wäre.

Auch v. Ruville (a. a. O., S. 213) ist der Ansicht, daß die Reichsverfassung nicht auf die Pflicht des Kaisers zur Verkündigung hinweise: „Man hat es vollkommen in das Belieben des Kaisers gestellt, ob und wann er die Publikation vollziehen wolle, und ihm dadurch die Macht in die Hände gelegt, jedes ihm mißliebige Gesetz, solange es ihm gut scheint, oder auch völlig außer Wirksamkeit zu halten."

Fricker und Bornhak, die von mir im Abschnitt der Sanktion gewürdigt sind, stellen sich schon hinsichtlich der Sanktion auf einen unserer Ansicht entgegengesetzten Standpunkt. Aus-

ihrer Stellung gegenüber der Sanktion heraus erklärt sich, daß sie auch hinsichtlich der Pflicht des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze eine andere Aufassung zeigen.

So glaubt insbesondere B o r n h a k (a. a. O. S. 465) dem Kaiser eine völlig freie Stellung zu einer an ihn nach erfolgter Zustimmung vom Bundesrat und Reichstag gelangenden Gesetzesvorlage einräumen zu dürfen, aus der Tatsache heraus, daß der Kaiser Träger der Gesetzgebung sei, in Verbindung mit dem weiteren Umstande, daß der Gesetzgeber regelmäßig zum Erlasse eines Gesetzes nicht gezwungen ist.

F r i c k e r (a. a. O., S. 37) kommt auf Grund seiner Abhandlung weder zu einem bejahenden noch verneinenden Ergebnis.

Die Ansichten von Fricker und von Bornhak sind, wie schon gesagt, bei der Sanktion widerlegt worden. Der dort angetretene Gegenbeweis erstreckt sich auch auf die von ihnen eingenommene Stellung gegenüber der Verpflichtung des Kaisers zur Ausfertigung und Verkündigung.

Gegen die Ansicht der drei anderen Schriftsteller sei auf die treffende Ansicht von M e y e r zu § 163, S. 582, Anm. 5 hingewiesen: „Dieser Ansicht steht . . . die Bestimmung des Art. 5 der Reichsverfassung entgegen, wonach zu einem Reichsgesetze die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und a u s r e i c h e n d ist." Aus der ganzen Reichsverfassung heraus ist ferner, wie wir weiter oben bei der Sanktion schon festgestellt haben, der Schluß zu ziehen, daß dem Kaiser ein absolutes Veto nicht zusteht (Ausnahme Art. 5, Abs. 2 und Art. 78, Abs. 1, und hierbei nur als König von Preußen). Ein Weigerungsrecht, wie es die genannten Schriftsteller annehmen, käme tatsächlich aber der Ausübung eines materiellen Vetos

gleich, denn aus ihrer Ansicht ließe sich tatsächlich der Schluß ziehen, daß der Kaiser, wenn er mit dem Inhalt eines Gesetzes nicht einverstanden wäre, trotzdem das Gesetz verfassungsgemäß zustande gekommen ist, sich weigern könnte, das Gesetz auszufertigen und zu verkünden. Dies widerspricht aber der Verfassung, wie wir weiter oben ausgeführt haben: der Kaiser hat ein Weigerungsrecht nur bezüglich formeller Mängel. Mit Recht sagt E n g l i s c h (Bresl. Diss. S. 16): „Bestände für den Kaiser ein freies Verkündigungsrecht, so müßte man ihm auch ein Veto gegen den Erlaß der Sanktion durch den Bundesrat zubilligen."

Bezüglich der Form der Ausfertigung schweigt die Reichsverfassung. Die Form bestimmt sich aus ihrem Zweck und ihrem Begriff heraus. Sie enthält demnach die Bestandteile einer Urkunde. Außer dem vollständigen Gesetzestexte enthält sie Datum und die eigenhändige Unterschrift des Kaisers. Dazu kommt noch der Beidruck des kaiserlichen Siegels. Gemäß Art. 17, Satz 2 muß auch diese Urkunde der Reichskanzler unterschreiben, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Außerdem enthält sie die dem Gesetzesinhalte vorangehende Eingangsformel: „Wir . . . von Gottes Gnaden, Deutscher Kaiser, König von Preußen usw., verordnen im Namen des Deutschen Reiches nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstages, was folgt."

Über die Verkündigung selbst bleibt nur wenig zu sagen übrig, da sie, soweit sie für diese Arbeit in Betracht kommt, schon bei der Sanktion und Ausfertigung erwähnt worden ist. Nach Art. 17 der Reichsverfassung steht dem Kaiser außer der Ausfertigung auch die Verkündigung, d. h. wie L a b a n d (Bd. 2, S. 53) mit Recht annimmt, der Verkündigungsbefehl zu. Dieser steht mit der Ausfertigung in so innigem Zusammenhang, daß beide tatsächlich zusammenfallen. L a b a n d (a. a. O.) beweist

dies folgendermaßen: „Der Kaiser kann kein Gesetz verkündigen lassen, dessen verfassungsmäßige Existenz er nicht vorher durch die Ausfertigung konstatiert hat, und er kann andererseits nicht das Gesetz ausfertigen und es dennoch nicht verkündigen lassen.“ Zur Verkündigung sei der Kaiser verpflichtet, weil ihm kein Veto zustehe. Der Verkündigungsbefehl sei als notwendige Folge der Ausfertigung als selbstverständlich in der Ausfertigung mit enthalten. Die Literatur steht denn auch, wie wir gesehen haben, abgesehen von einigen von uns auch hinsichtlich der Verkündigung weiter oben gewürdigten Schriftstellern auf dem Standpunkt, daß der Kaiser zur Verkündigung der sanktionierten Gesetze des Reichs verpflichtet sei.

Die Verkündigung selbst wird durch Art. 2 der Reichsverfassung geregelt. Sie erfolgt, nach dem diesbezüglichen Befehl des Kaisers an den Reichskanzler, im Reichsgesetzblatt.

Lebenslauf.

Ich bin am 27. Februar 1889 zu St. Petersburg geboren als Sohn des Kaufmanns J. Weyrauch und seiner Gemahlin Margarete, geb. Bertrand.

Nach Besuch der St. Petersburger Petri-Kirchenschule (Gymnasialabteilung) trat ich 1907 in das Lessinggymnasium zu Frankfurt a. Main ein, bestand 1908 die Reifeprüfung, besuchte die Universitäten in Bonn und Berlin und bestand am Kammergericht im Frühjahr 1912 die 1. jur. Prüfung.

Ich bin augenblicklich Referendar am Landgericht I zu Berlin.

Seit dem Ausbruch des Feldzugs bin ich im Militärverhältnis.

END OF
TITLE